

Loi de finances pour 2020 : quelles conséquences pour les collectivités ?

Publié le 27/01/2020 sur www.lagazettedescommunes.com

La suppression de la taxe d'habitation (TH) sur les résidences principales a placé les collectivités au cœur des débats parlementaires. Le texte comprend néanmoins d'autres mesures d'importance. Il ouvre une réflexion qui dépasse les enjeux comptables et interroge l'autonomie financière, la démocratie locale ou encore l'équité fiscale.

Une mesure clef : la suppression progressive de la TH sur les résidences principales

En première analyse, les grands équilibres financiers de la relation entre Etat et collectivités territoriales semblent préservés. A ce titre, les transferts financiers de l'Etat atteignent 115,7 Md€ (+ 3,8 Md€) dont 48,9 Md€ de concours financiers (+ 576 M€). La dotation globale de fonctionnement (DGF) est stable à 26,9 Md€.

L'enjeu pour les collectivités était néanmoins significatif, à commencer par les modalités de compensation de la suppression de la TH sur les résidences principales. Cette mesure ne sera pleinement effective qu'en 2023, 20% des foyers continuant à acquitter cet impôt à un taux d'exonération croissant (30% en 2021, 65% en 2022). Le produit de la TH sur les résidences principales est affecté durant la phase transitoire au budget de l'Etat.

Concernant les communes, la compensation à l'euro près de la TH sur les résidences principales repose sur deux éléments :

- le transfert aux communes, dès 2021, de la part départementale de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB). Le taux du département s'additionne ainsi au taux de la commune. Les exonérations et abattements des deux collectivités s'appliquent mais ne peuvent être modifiés pour l'exercice 2021 ;
- un mécanisme de coefficient correcteur neutralise les effets de sur ou sous-compensations générés par ce transfert de fiscalité. Le complément ou la minoration de produit de TFPB évolue avec la base d'imposition. En revanche, il prend en compte le taux de TH qui s'appliquait en 2017. L'équilibre financier du mécanisme correcteur est assuré par un abondement de l'Etat prélevé sur les frais de gestion acquittés par le contribuable pour le recouvrement des impositions locales.

Dès 2021, une fraction de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) est attribuée aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre et à la Ville de Paris en remplacement de la TH sur les résidences principales, ainsi qu'aux départements pour leur part de TFPB. N'ayant pu anticiper ce transfert de fiscalité, la fraction de TVA des départements est calculée à partir du taux de TFPB de 2019.

Par ailleurs, les communes et les EPCI continuent de percevoir une taxe d'habitation sur les résidences secondaires et autres locaux meublés non affectés à l'habitation principale (THRS).

La taxe sur les locaux vacants en zone tendue (TLV) est maintenue, ainsi que la majoration de TH prévue hors zone tendue (THLV).

L'effectivité de la compensation financière en question

Si l'absence de simulation pour les prochains exercices a été soulignée, les doutes concernent davantage la préservation d'une neutralité financière dans la durée et en euros constants. La loi de finances pour 2020 contient ainsi une diminution (- 45M€) de la dotation de compensation de réforme de la taxe professionnelle (DCRTP) en dépit du principe de compensation intégrale voté lors de sa suppression. La compensation du relèvement du seuil du versement transports diminue également de moitié (- 75M€).

Contrairement aux fonds nationaux de garantie individuelle des ressources (FNGIR), le dispositif prévu prend en compte l'évolution des bases. Toutefois, le pouvoir de taux des communes se trouve réduit puisqu'il ne porte que sur la TFPB et non sur la part de compensation issue du coefficient correcteur. Les communes ayant augmenté leur taux en 2018 ou 2019 se trouvent en outre pénalisées par la référence à 2017. Les parlementaires ont cependant obtenu, par voie d'amendement, une revalorisation de 0,9% des valeurs locatives cadastrales (VLC) pour le calcul de la TH sur les résidences principales en 2020, le texte initial prévoyant un gel.

L'attribution d'une fraction de TVA aux départements et aux EPCI reprend la solution trouvée pour les régions en loi de finances pour 2018. Au-delà de son équité discutée, la TVA, impôt de flux, expose ses bénéficiaires à un retournement de cycle. La dynamique de la part de TVA attribuée aux départements, évaluée à 6 M€ par an, sera mise en réserve pour aider ceux en difficulté en cas de choc de conjoncture. Les marges de manœuvre permises par ce fonds apparaissent néanmoins limitées, l'Observatoire national de l'action sociale (Odas) évaluant à 37,9 Md€ la dépense nette d'action sociale des départements en 2018.

L'autonomie financière et la démocratie locale en recul ?

La loi de finances pour 2020 ouvre un débat qui dépasse les seuls aspects financiers. Sur le plan démocratique, la suppression de la TH sur les résidences principales rompt en effet le lien fiscal qui existait entre le financement des services publics locaux et les contribuables non-propriétaires. La complexité du mécanisme correcteur réduit par ailleurs le gain de lisibilité procuré par l'attribution de la totalité de la TFPB au bloc communal.

Avec la perte de la TFPB, l'autonomie fiscale des départements est largement réduite. Sur ce point, la demande d'une hausse de 0,2% des droits de mutation à titre onéreux (DMTO) n'a pas été retenue. En conséquence de la suppression de la TH sur les résidences principales, le pouvoir de taux des EPCI recule aussi. A ces mesures s'ajoute une pression relative à la diminution du poids de la fiscalité économique illustrée par un amendement, rejeté, qui visait à supprimer la cotisation foncière des entreprises (CFE). La loi de finances pour 2020 crée cependant de nouvelles possibilités d'exonération de contribution économique territoriale (CET) et de TFPB en faveur des entreprises pour les villes moyennes et en ruralité qui, si les collectivités s'en saisissent, ne seront pas compensées puisque facultatives.

Enfin, la suppression de la TH sur les résidences principales entraîne des effets collatéraux d'ordre plus technique. Le taux de TFPB devient « l'imposition pivot » dans la définition des règles de variation des taux de CFE, THRS (Taxe d'Habitation sur les Résidences Secondaires)

et taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPNB). En particulier, le fait que la THRS doive évoluer en lien avec la TFPB ne permet pas d'accentuer la fiscalité de façon ciblée afin de lutter contre la sous-occupation du parc de logements.

Des effets redistributifs attendus

La loi de finances pour 2020 poursuit l'approfondissement de la péréquation qui demeure portée pour les deux tiers par un volet vertical en hausse (+ 220 M€). L'échelon communal fait l'objet du renforcement le plus significatif (+ 180 M€) du fait des augmentations de la dotation de solidarité urbaine (DSU) et de la dotation de solidarité rurale (DSR).

Cela étant, la suppression de la TH sur les résidences principales interroge quant aux effets redistributifs qu'elle pourrait entraîner sur la péréquation. Les départements et les EPCI perdent une ressource modulable (TFPB et TH) et reçoivent une recette forfaitaire (TVA). Le potentiel fiscal ne dépend alors plus de l'application du taux moyen national à la base de TFPB ou de TH imposable localement. Il tient compte du montant forfaitaire de TVA. Selon le cabinet Michel Klopfer, plus le taux de TFPB ou de TH était élevé, plus le potentiel fiscal s'en trouve relevé et moins le département ou l'EPCI bénéficiera de péréquation. L'impact est en outre d'autant plus négatif que la base était faible. L'équité est mieux respectée à l'échelon communal, la TFPB transférée étant une ressource modulable. De même, les petites communes surcompensées par le mécanisme correcteur pourront conserver jusqu'à 10 000€ de surplus.

Du point de vue du contribuable, la suppression de la TH sur les résidences principales peut certes être envisagée comme une hausse de pouvoir d'achat et la fin d'un impôt rendu injuste par l'obsolescence des valeurs locative. Toutefois, le gain économique demeure proportionnel à la TH jusqu'alors acquittée, les plus bas revenus bénéficiant déjà de certaines exonérations. En outre, les valeurs locatives s'appliquent toujours dans le calcul des taxes foncières, leur révision n'étant prévue que pour 2026.

Report de l'automatisation du FCTVA, nouveau financement de l'apprentissage et soutien aux communes nouvelles

Inscrite dans la loi de finances pour 2018 et porteuse d'un allègement des procédures administratives via une harmonisation des régimes de remboursement, l'automatisation de la gestion du fonds de compensation pour la TVA (FCTVA) est reportée d'un an. La négociation se prolonge concernant les lignes partiellement déductibles, l'automatisation nécessitant de définir lesquelles le deviendraient totalement.

Tenant compte du transfert de la compétence « apprentissage » aux branches professionnelles par la loi du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel, les régions ne perçoivent plus de taxe d'apprentissage et perdent la fraction de taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) associée. Elles reçoivent en remplacement deux enveloppes qui distinguent les dépenses de fonctionnement et d'investissement des centres de formation des apprentis (CFA) pour lesquels les régions peuvent intervenir quand des besoins d'aménagement du territoire et de développement économique le justifient.

Enfin, le soutien aux communes nouvelles se trouve clarifié et pérennisé par l'instauration d'une « dotation d'amorçage » versée lors des trois années suivant la création.